

POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA Y EN EUROPA

Felipe SÁEZ

I. INTRODUCCIÓN

ESTE artículo tiene como objetivo presentar las «políticas activas del mercado de trabajo» que se vienen aplicando en los países de la UE y en España. Estas políticas forman un subconjunto dentro de la política de empleo global, tal como se indica después, y requieren una selección y una gestión rigurosas para alcanzar efectos significativos. De ahí que el segundo objetivo del artículo sea extraer, con base en la evidencia, algunas enseñanzas que permitan mejoras en su instrumentación.

Para cumplir estos dos objetivos, el artículo incluye varios apartados. El II ofrece una visión de las prácticas y contenidos más habituales de la política de empleo, en sentido amplio; el III recoge los resultados más relevantes de evaluaciones habidas en situaciones variadas sobre las políticas del mercado de trabajo; el IV trata en concreto el caso español, y el V presenta las recientes propuestas de reforma laboral habidas en nuestro país; el apartado VI recoge las conclusiones más claras del análisis realizado en páginas precedentes, para ofrecer, seguidamente, una serie de sugerencias de carácter operativo.

II. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y DEL MERCADO DE TRABAJO

Desde una perspectiva amplia, las políticas de empleo y del

mercado de trabajo van dirigidas a suplir los fallos del mercado y a paliar ciertas situaciones de desigualdad social asociadas a su funcionamiento; en consecuencia, resultan muy atractivas para los responsables de la política económica. Ello explica que, tradicionalmente, y a pesar de las diferencias registradas entre unos y otros países, los mercados de trabajo tiendan a estar comparativamente más regulados y sean objeto de mayores intervenciones directas que el resto de los mercados.

Esas políticas, tal como aparecen en la mayor parte de los países de la OCDE, o de la Unión Europea en concreto, se estructuran en dos grandes grupos: las referidas a la regulación laboral, en general, y las centradas en determinados aspectos del mercado de trabajo, en particular.

1. La regulación laboral

Se trata de políticas dirigidas a ordenar el funcionamiento del mercado de trabajo para facilitar la eficiencia en la utilización de la mano de obra y la competitividad del sistema productivo. Entre ellas, se contempla tanto la regulación contractual laboral y los ajustes de personal como medidas destinadas a posibilitar la reordenación interna del trabajo y la movilidad funcional y geográfica del personal.

Con carácter general, se dispone igualmente, aunque con diferencias entre países, de normas enfocadas a propiciar mayor

flexibilidad en el modelo de remuneración en las empresas, así como de disposiciones encaminadas a la reducción de costes laborales no salariales —cuotas de seguridad social— o de impuestos que recaen sobre la utilización del trabajo. Algunos cambios en los esquemas de relaciones laborales han constituido también en los últimos años un capítulo importante de actuaciones para propiciar su adaptación a las exigencias impuestas por la dinámica de los mercados, la expansión de nuevas actividades —servicios— y las alteraciones en el contenido de las ocupaciones.

Aunque el tratamiento de cuestiones semejantes no sea objeto de este artículo, todos estos puntos resultan claves, como es sabido, para posibilitar que el mercado de trabajo de un país funcione de manera adecuada, y con él su sistema productivo; pues, si bien no es fácil deducir en qué cuantía, no hay duda de que la capacidad de introducir ajustes vía precios frente a vía cantidades en dicho mercado depende, en buena medida, del marco legislativo vigente.

2. Políticas del mercado de trabajo (PMT)

Frente a las políticas de regulación comentadas, las políticas especiales del mercado de trabajo aparecen como complementarias o de *segundo orden*. En ningún caso son sustitutivas de las anteriores, y es en este sentido en el que han de ser interpretadas y utilizadas. Cualquier otra consideración no dejaría de ser una vana pretensión.

Destacan aquí dos líneas de actuación: las políticas activas y las pasivas, denominaciones que, aun no siendo afortunadas,

al menos por lo que a las últimas se refiere, indican el distinto papel que cumplen. Las políticas activas se distinguen por su carácter anticipador y combativo de los efectos del cambio económico y tecnológico, y de las deficiencias asociadas al comportamiento del mercado de trabajo. Por lo que a las políticas pasivas se refiere, vienen teniendo hasta ahora un carácter marcadamente compensador de la incidencia directa de esos efectos sobre las personas, estando ligadas a la aplicación de las prestaciones por desempleo.

A) Políticas activas (PAMT)

A tenor de la experiencia registrada en los países industrializados hasta la fecha, cabe hacer una sistematización de las PAMT atendiendo a los diferentes objetivos perseguidos. Un primer grupo son las que persiguen desarrollar un buen sistema de intermediación entre la oferta y la demanda de trabajo a través de medidas de diversa naturaleza. Un segundo, incluye las actuaciones destinadas a mejorar los mecanismos de educación y formación a efectos de facilitar a los jóvenes una base de partida que les permita desempeñar una profesión y avanzar en la cualificación profesional de los adultos. El tercer bloque tiene que ver con la promoción del empleo.

B) Políticas pasivas (PPMT)

Por lo que a las PPMT se refiere, hemos de distinguir dos clases de medidas en los últimos años. En una vertiente, encontramos las que persiguen una racionalización de los modelos de prestación por desempleo a efectos de aliviar sus altos niveles de gasto (cambios en las condiciones de acceso y en la cuantía o plazos de derecho), mientras que, por otro lado, asistimos a la tendencia de sincroni-

zar el pago de prestaciones con el empleo de perceptores, bien en el sector privado o en los programas de empleo público, o de utilizar el mecanismo del fondo de prestaciones para cofinanciar la contratación de tales perceptores por las empresas, o el establecimiento de autónomos mediante la capitalización de los derechos.

C) Importancia presupuestaria

Desde el punto de vista presupuestario, el conjunto de fondos destinados a las PMT viene suponiendo un volumen elevado, que asciende en la actualidad a casi un 5 por 100 anual del PIB para la UE15, tal como se pone de manifiesto en el cuadro n.º 1. Si bien el mayor peso lo vienen alcanzando las políticas pasivas (dos tercios del total), la estrategia general del grueso de países se dirige a impulsar las políticas activas y a reformular gradualmente aquéllas a efectos de descargarlas de su carácter mecanicista. En el ámbito comunitario, el gasto se eleva a casi 32 millones de ecus, lo que representa otro 1 por 100 del PIB de los quince para cada año del sexenio 1994-1999.

III. EFECTOS DE LAS PAMT

Los efectos potenciales de las PAMT son variados: sobre el desempleo, el empleo, los salarios, la inflación, el presupuesto público, la renta personal, la actitud en la búsqueda de empleo o la competitividad de las empresas, por señalar los más destacados. La cosa se complica, no obstante, a la hora de extraer conclusiones sobre la operatividad de los programas, porque cada uno de ellos puede tener efectos distintos en función del colectivo de referencia o del momento y con-

texto de su aplicación (OECD, 1994).

1. Efectos microeconómicos

1.1. Ajustes oferta-demanda y servicios de empleo

El mercado de trabajo no es homogéneo: junto al hecho de que el contenido de los puestos de trabajo y las habilidades profesionales difieren en una larga serie de aspectos, las actitudes personales de trabajadores y empleadores juegan un papel importante que coadyuva a esa diferenciación. La heterogeneidad resultante dificulta notablemente los ajustes entre la oferta y la demanda en una economía, y afecta negativamente a la «tasa de ajuste» (1).

Si bien desde los años cincuenta existen en los países europeos servicios de carácter público, aunque con dependencia administrativa, financiación y descentralización diferente, sólo desde mediados de los ochenta se ha procedido a su racionalización. En estas reformas, aparecen dos fuerzas contrapuestas: la aceptación o extensión de centros de colocación privados en competencia con los del sector público, aunque aquel segmento se mantenga en una posición modesta todavía (Alemania, Austria, Dinamarca, Holanda, Suecia y, más recientemente, España), y la tendencia a la centralización y coordinación integrada de acciones en las denominadas agencias de empleo de países como Dinamarca o Reino Unido (véase MISEP, varios años).

Otros países tratan de obtener resultados similares mediante la descentralización de responsabilidades y la especialización administrativa de ciertas unidades en actividades de asesoramiento, colocación o formación. Ésta

CUADRO N.º 1

**GASTO PÚBLICO EN MEDIDAS DE EMPLEO Y MERCADO DE TRABAJO EN LOS PAÍSES DE LA UE15
(EN PORCENTAJE DEL PIB DE CADA AÑO) Y A NIVEL COMUNITARIO (EN MILLONES DE ECUS PARA EL MARCO 1994-99)**

POLÍTICAS	1985	1990	1993	1995	1994-99
A) Países miembros					
1. POLÍTICAS ACTIVAS					
Formación	0,2	0,3	0,4	0,5	—
Servicios públicos de empleo.....	0,2	0,3	0,4	0,6	—
Fomento empleo (subvenciones).....	0,1	0,1	0,3	0,4	—
Colectivos minusválidos.....	0,1	0,1	0,2	0,2	—
Jóvenes	0,1	0,1	0,1	0,2	—
SUBTOTAL	0,7	0,9	1,4	1,9	—
2. POLÍTICAS PASIVAS					
Prestación por desempleo	2,0	1,4	2,1	2,3	—
Jubilación anticipada	0,3	0,4	0,3	0,3	—
SUBTOTAL	2,3	1,8	2,4	2,6	—
TOTAL GASTO UE15	3,0	2,7	3,8	4,5	—
TOTAL GASTO ESPAÑA (*)	—	—	3,7	3,1	—
• Políticas activas	—	—	0,4	0,6	—
• Políticas pasivas.....	—	3,1	3,3	2,5	—
B) Presupuesto comunitario (millones de ecus)					
• Formación y empleo en regiones en desarrollo	—	—	—	—	17.900
• Formación y empleo en zonas en transformación.	—	—	—	—	1.600
• Formación y empleo en otras zonas	—	—	—	—	10.100
• Formación de trabajadores (adaptación)	—	—	—	—	1.400
• Otras acciones	—	—	—	—	600
TOTAL GASTO	—	—	—	—	31.600

(*) Sin incluir bonificaciones fiscales o de cuotas sociales.

Fuente: Comisión Europea, MTAS y estimación propia.

es una tendencia contraria, ya que existe el riesgo de fragmentación, de aumentar la heterogeneidad en el tratamiento del paro y de inconsistencia en el esquema global, lo que ha suscitado críticas y presiones para aumentar la centralización. Reformas en Irlanda, con la creación de agencias de servicios de empleo más integradas, y en Francia, combinando descentralización y aumento de la cuota de mercado de las actividades de colocación del sector público, son otros modelos que funcionan correctamente. La evidencia final es que

estos servicios mejoran el emparejamiento de ofertas y demandas, y que resulta secundario si ello ocurre a través de canales públicos o privados (Walwei, 1996).

Dentro de los servicios de empleo, proporcionar asistencia y asesoramiento a los grupos que estamos tratando, en su proceso de búsqueda de empleo, parece tener un impacto no despreciable. Basándonos en la experiencia proporcionada por experimentos controlados llevados a cabo en distintos países (Erhel *et al.*, 1996), puede verse cómo

aquellas personas receptoras de este tipo de ayuda encuentran normalmente empleo «más rápidamente» que quienes no la reciben. Ello ha animado a casi todos los países a extender estas acciones a los grupos más desaventajados.

1.2. Los programas de formación y el empleo

En todos los países europeos, la inversión dedicada a formación profesional complementaria a la reglada es elevada. En los presupuestos del sector público, la expansión de este tipo de for-

mación se halla ligada a las políticas activas de mercado de trabajo de los respectivos gobiernos nacionales o regionales, en cuyo impulso ha sido significativa la actuación del Fondo Social Europeo, así como otras iniciativas comunitarias, sobre todo en casos como España (Sáez, 1996).

a) La transición al mercado de trabajo

Las acciones de formación y orientación dirigidas a quienes dejan el sistema educativo sin llegar a poseer una cualificación que les permita defenderse en el mercado de trabajo, o aquellas otras que implican un sistema de enseñanza especial para quienes tienen dificultades en seguir la enseñanza ordinaria, constituyen en realidad una alternativa a la educación de carácter general. El contraste entre los resultados de esta clase de acciones y los demás tipos de educación son, en general, poco conocidos.

Parece deducirse, no obstante, que su eficacia, medida en términos de compensación de situaciones desfavorables, puede llegar a ser significativa (OECD, 1994 y 1995; CEC, 1995). Actuaciones de carácter similar, pero destinadas a grupos de jóvenes marginados, ofrecen igualmente resultados alentadores, aunque éstos no tienen por qué ser contemplados sólo en términos de efectos inmediatos sobre el empleo o la retribución; mejoras en su grado de integración social, que representa un paso previo necesario en el proceso de su participación en el sistema de empleo, tienen efectos a más largo plazo sobre la probabilidad de encontrar empleo (Couch, 1992).

La introducción de alguna clase de programas de aprendizaje como parte de las PAMT ha dado distintos resultados tanto si

existe como si no un sistema de educación dual (en España, estos programas, tal como vienen funcionando, conceden una atención insuficiente a la formación real del joven). Aunque éstos aparecen influidos por la permanencia posterior de una parte de los participantes en las empresas donde realizaron las prácticas, la probabilidad de encontrar empleo de estos jóvenes resulta ser habitualmente más alta que la de otros colectivos igualmente de jóvenes (Grubb, 1994; Nicaise, 1995).

b) Formación y oportunidades de colocación

En el caso de los desempleados, el impacto de la formación sobre su probabilidad de encontrar empleo encuentra evidencia favorable en unos casos y neutra en otros. Allí donde los programas aparecen bien estructurados o con objetivos concretos, surgen diferencias positivas en la probabilidad de empleo del grupo de participantes respecto al de no participantes. También se registra en tales experiencias un menor período de tiempo para conseguir un empleo entre quienes participaron en un curso, atenuándose de esta manera el fenómeno de histéresis (Payne, 1990; Sáez y Toledo, 1995).

En líneas generales, tanto el período de tiempo necesario para conseguir un empleo como la *ratio* de colocación alcanzada tras un curso, están correlacionados con las tasas de paro que los distintos colectivos registran habitualmente en el mercado de trabajo. Así, cuanto mayor es esa tasa en una región y más tiempo ha estado una persona en paro antes de recibir formación, menor es el efecto relativo de la misma. Cuando se trata de programas de formación específica, combinados previa o simultáneamente con algún tipo de empleo,

los resultados, en cambio, pueden tornarse mucho más favorables para los primeros (Dunne y Elías, 1986).

Al margen de este punto, y a modo de balance, dentro del colectivo de quienes participaron en un curso de formación hay un porcentaje no despreciable, o incluso alto, de personas que fracasa en su intento de conseguir un empleo. Entre un 30 y un 70 por 100 del total de receptores de formación, según nos movamos de unos a otros países o entre distintas fases del ciclo, no tuvo después oportunidad de colocarse durante un largo período, lo que indica la existencia de un «lastre» importante asociado a los programas de formación fuera del lugar de trabajo (Payne, 1990).

c) Rendimientos en la empresa

La influencia de la formación en la empresa —de avance creciente en todos los países— difiere de unos a otros casos. La evidencia señala que la obtención de mejoras de productividad a través de aquella sólo es factible cuando se parte de un buen contexto de recursos humanos, de su gestión adecuada, y de una buena estrategia de la empresa como un todo (Steedman y Wagner, 1987). Existen también pruebas acerca de su positivo papel en la explicación de diferencias de productividad entre empresas; toda una serie de casos generales, así como resultados de análisis destinados a medir el impacto de programas concretos, avalan esta afirmación (OECD, 1994, pág. 126). En muchos de estos supuestos, los beneficios de esas ganancias de productividad se manifiestan a medio plazo en mejoras de los salarios de los trabajadores.

Existe poca evidencia, en cambio, sobre si la formación redu-

ce la probabilidad de sustitución por trabajadores externos ante cambios sectoriales y reestructuraciones de plantilla. Sí puede señalarse, no obstante, que el grado de tal rotación oscila según casos; pues si bien a menudo los trabajadores que han recibido una formación de carácter no específico son atraídos por empresas competidoras, en otros casos tienden a permanecer largo tiempo en la empresa original. Esto último parece ser tanto más cierto cuanto más cercano está el momento de la inversión respecto al de la incorporación del trabajador a la empresa, como ocurre con la denominada formación de acogida (Streck, 1992).

1.3. *Promoción directa de empleo*

El apoyo a las denominadas iniciativas de empleo engloba actuaciones que incluyen la promoción del espíritu empresarial, la creación de pequeñas empresas o negocios en régimen de autoempleo. La financiación de los programas resulta también variada: en unos casos, se trata de líneas de carácter global apoyadas en subvenciones directas a los proyectos; en otros, de ayudas dadas por gobiernos regionales o entidades locales condicionadas a su materialización en determinadas actividades y/o zonas (Sthor, 1990). Cuando se dirigen a combatir el desempleo, el modelo ha llevado a introducir variantes en la gestión de las prestaciones, desde un enfoque de mantenimiento de rentas hacia otro de mercado de trabajo; su importancia en la reducción directa del número de desempleados no es, sin embargo, relevante (3-5 por 100 del paro en algunos casos), y su incidencia entre los grupos más desaventajados es prácticamente nula (OECD, 1992).

Los proyectos de más éxito han permitido identificar ciertos aspectos clave: las iniciativas comienzan con un agente de desarrollo que actúa a través de una red local ya existente o creada a tal efecto; la puesta en relación de personas e instituciones; la difusión de información relevante, y la intensificación de la interacción social. Su grado de éxito aparece fuertemente condicionado por las características personales de los participantes, siendo la adecuada gestión del proyecto otro factor crucial de viabilidad y estabilidad. La tasa de mortalidad registrada entre estas iniciativas es, como elemento a tener en cuenta, bastante elevada (Audretsch y Fritsch, 1994).

La generación de estas iniciativas no suele ser espontánea, sino fruto de un proceso anterior y duradero de «animación». La puesta en marcha de agencias de desarrollo local para la movilización de recursos es importante, y la fase de selección de proyectos a apoyar, crucial, siendo este tipo de entidades las más apropiadas para hacerlo. En muchas ocasiones, la noción de mercado no forma parte de las iniciativas propuestas, motivo por el cual la selección ha de ser rigurosa a efectos de reducir al máximo su tasa de mortalidad a medio o largo plazo. Las empresas grandes, apoyando iniciativas que asuman la descentralización de alguna de sus fases productivas (bajo forma de cooperativas u otras formas de organización laboral), pueden jugar también un gran papel, como muestra la experiencia en países como Austria, Luxemburgo, Holanda o Italia (Reynolds *et alii* 1994).

1.4. *Oportunidades para colectivos difíciles de emplear*

En los últimos años, los países industrializados han registrado

un incremento notable en las políticas dirigidas a los colectivos con baja tasa de empleabilidad, resultando un modelo de actuación bastante uniforme. El grupo más importante objeto de atención es, sin duda, el de los desempleados de larga duración (superior a un año) y que superaran cierta edad, seguido por un segundo compuesto por aquellos cuya experiencia laboral es muy pobre o inexistente por diversas razones (marginación, historial delictivo, inmigración, baja cualificación) y un tercero que son los jóvenes, se hayan incorporado recientemente o no al mercado de trabajo. Otros grupos de segunda línea son los inactivos (mujeres especialmente) y los receptores de rentas sociales a los que se empuja hacia el empleo como mecanismo de integración. De entre las medidas aplicadas para mejorar la empleabilidad de estos grupos (Erhel *et al.*, 1996), destacan varias líneas que se comentan seguidamente.

a) Empleos temporales en el sector público

Tales programas existen en casi todos los países de la OCDE (desde Estados Unidos a los miembros de la UE), son siempre de corta duración y engloban un número significativo de participantes. La ejecución de las actividades que incluyen —trabajos de utilidad colectiva habitualmente— se lleva a cabo en ocasiones por empresas privadas. En este caso, los empleos suelen tener una mayor duración dentro de la temporalidad.

Los programas parecen ofrecer resultados mixtos. La filosofía que subyace a este tipo de actuaciones es la de proporcionar a esas personas una actividad puente hacia el mercado de trabajo ordinario, de manera que la experiencia adquirida o el contacto laboral mejoren sus oportu-

nidades de colocación posterior. Precisamente por ello, allí donde, por razones de paro masivo y a efectos de proporcionar una especie de renta —caso de España con los empleos de interés social basados en convenios con entidades locales—, los colectivos de participantes van más allá de los definidos como de difícil empleabilidad, existe el riesgo de que parte de estos últimos aparezcan en la práctica excluidos de la cobertura de estas actuaciones.

Por otro lado, el empleo neto generado por estos programas puede ser reducido, sobre todo cuando su financiación corre a cargo del gobierno central y su ejecución se lleva a cabo por las administraciones locales o territoriales. El principio de adicionalidad no funciona bien en la práctica, de manera que en ocasiones se incluyen actuaciones que se llevarían a cabo en cualquier caso con cargo al presupuesto ordinario de tales entes. Junto a esta dificultad, surge también el hecho de que, si bien a corto plazo el acceso al empleo de los grupos participantes es claro, a largo plazo pueden producirse efectos perversos. Puesto que buena parte de estos empleos temporales se componen de funciones o tareas de escasa cualificación, se corre el riesgo de conducir a estos grupos a situaciones finales de difícil retorno al mercado de trabajo cuando su participación se reitera una y otra vez a lo largo del tiempo. En estos casos, los programas pueden contribuir a agrandar la brecha respecto a los demás.

b) Subsidios a la colocación

Para contrarrestar la baja propensión de las empresas a contratar este tipo de colectivos, los gobiernos —centrales y locales— de los distintos países dedican importantes cantidades a

promocionar su colocación. Subvenciones directas a tanto alzado o desgravaciones de tipo fiscal (reducción en la cuota de seguridad social o en el impuesto de sociedades) por cada persona empleada por el sector privado, más allá de un cierto período, son los mecanismos que se vienen aplicando.

El importe del subsidio varía ampliamente de unos a otros casos —por países y colectivos—, si bien viene oscilando entre un 20 y un 60 por 100 del salario bruto anual a pagar por el empleador —España, Francia, Italia, etcétera—, cifra ésta que puede llegar en algún país hasta el 80 por 100 durante la fase inicial del empleo (véase MISEP, varios años). Las ayudas son frecuentemente superiores a lo que establece cada normativa aislada si se computan otras ayudas de carácter complementario (subvenciones a infraestructuras); si existen incentivos que contemplan el fenómeno del empleo desde distintos ángulos, o bien si se produce concurrencia de incentivos de administraciones de distinto nivel territorial (caso español durante bastantes años).

Los efectos de este tipo de medidas son también diversos. Hay colectivos sobre los que se aprecia un mayor impacto, como ocurre en el caso de los jóvenes cuando el subsidio alcanza una importancia elevada. Más en general, los resultados alcanzados sobre el empleo por estos programas no son demasiado optimistas. Diversos estudios señalan también la existencia de un «peso muerto» elevado; la empresa receptora del subsidio habría contratado al trabajador o trabajadores en cualquier caso, aun en ausencia de incentivos (Erhel *et al.*, 1996). Cuando se utilizan grupos experimentales para la evaluación, la importancia del peso muerto que en ellos

aparece es alta: la resistencia de las empresas a la contratación de personas de muy difícil empleabilidad es casi total, y los trabajadores con experiencia laboral muy inestable o ausencia de un mínimo nivel de cualificación apenas se ven demandados (Gautie *et al.*, 1994).

Al margen de estos resultados, los programas ponen en marcha procesos de sustitución entre trabajadores de similar o diferente categoría; esto es, la empresa contrata al trabajador subvencionado, pero despide o no contrata a otro. La evidencia aquí es también importante, tanto si tomamos como referencia estudios que muestran la evolución seguida por los ritmos de contratación a partir de la puesta en marcha de las medidas (Sáez y Vera, 1988) como si nos basamos en experimentos *ad-hoc*. En este último caso, los efectos desplazamiento se presentan muy fuertes, hasta alcanzar valores situados entre un 75 y un 95 por 100 de los casos (Erhel *et al.*, 1996).

La conclusión global no es para echar las campanas al vuelo. Sólo un 15-25 por 100 del gasto desemboca realmente en un empleo adicional, y ello únicamente cuando la compensación —esto es, la reducción real del coste de la mano de obra para el empleador durante un período amplio de tiempo— alcanza cotas elevadas. La enseñanza que de todo esto se deriva es que un esquema general de subsidio, destinado a contratar cualquier tipo de trabajador, está fácilmente destinado a convertirse en ineficaz, mientras que pueden justificarse aquellas medidas que, por motivos sociales o de equidad, vayan dirigidas a grupos concretos.

1.5. Programas combinados

Este tipo de programas incluye una integración de acciones:

orientación, formación y experiencia laboral. Allí donde esta combinación de medidas se ha prologado más, coincide con una fuerte concentración en grupos de desarraigados socialmente: jóvenes marginados propensos a delinquir o delincuentes habituales. Por países, las experiencias evaluadas más rigurosamente se centran en Estados Unidos, constatándose resultados diversos según el tipo de programa aplicado. Sólo cuando se trata de acciones bien estudiadas —y, sobre todo, bien gestionadas posteriormente— los resultados, aunque no espectaculares, pueden ser considerados aceptables: una parte de los beneficiarios, que oscila entre un 25 y un 60 por 100 según los casos, desemboca en una relación con el mundo laboral de cierta estabilidad, facilitando el abandono de la línea de pobreza o de actitudes socialmente condenables. Cuando los objetivos son los de promover el acceso al empleo en un corto plazo de tiempo, los resultados son prácticamente nulos, indicando que el tiempo de maduración de las medidas es largo (Schmid *et al.*, 1996).

2. Efectos macroeconómicos

Los principales resultados de las evaluaciones sobre PAMT se concentran en efectos sobre el empleo y los salarios, aunque se aprecian dificultades para medir estas relaciones. La conexión entre PAMT y desempleo es aún más difícil de establecer, ya que el primer impacto de las medidas es, a veces, el de reducir meramente la cifra de parados registrados o proporcionar asistencia económica a personas que permanecen registradas transitoriamente como paradas (caso del desempleo estacional agrario, como ocurre en España).

Los resultados comparados entre países señalan, no obstante, que se encuentra inicialmente una correlación negativa entre gasto medio en PAMT realizado por un país por persona desempleada y la tasa de paro del mismo. Ello sugiere, por tanto, que estas políticas pueden jugar un papel positivo como arma contra el desempleo, si bien sus efectos oscilan ampliamente según el país, los colectivos receptores y la situación particular del mercado de trabajo (Layard, 1991). Con todo, existen críticas metodológicas que limitan esta afirmación (Grubb, 1994).

Las comparaciones internacionales se centran también en los efectos sobre los salarios y sobre el empleo, obtenidos por diferentes métodos (OECD, 1993). Por un lado, es frecuente que las medidas tendentes a facilitar la casación de ofertas y demandas de profesionales a través de los servicios de empleo reduzcan los costes de vacantes y, al menos en mercados regionales, las presiones salariales. Esto es lo que se desprende de la evolución favorable de la «curva de Beveridge» para algunos países de la OCDE, en la medida en que sus curvas se han acercado al origen de coordenadas en asociación con el nivel y composición de las PAMT puestas en marcha (Jackman *et al.*, 1990). Por otro, las acciones de formación, aunque su actuación aislada sea menos eficaz, han servido para reducir tensiones inflacionistas, al posibilitar un aumento de la concurrencia de trabajadores para cubrir las ofertas de empleo generadas (Calmfors, 1994, págs. 17 y ss.), especialmente en zonas donde los déficit de tipos específicos de mano de obra venían siendo más acusados. Un fenómeno de esta naturaleza pudo observarse en nuestro país en Andalucía, con motivo

de la Expo-92, en los oficios relacionados con la construcción y derivados.

Distintas combinaciones de programas (asistencia en la búsqueda, formación interna en la empresa, formación a desempleados, etc.) afectan favorablemente al empleo a través de dos vías: por una parte, aumentando la productividad de la mano de obra y la demanda de trabajo; por otra, al proporcionar un volumen adicional de oferta de trabajo en los mercados de trabajo externos a la empresa (los trabajadores *outsiders*), lo que aumenta la competencia en aquéllos y amortigua las presiones salariales. De hecho, los trabajadores *insiders* y los sindicatos pueden ver debilitada su posición de negociación en estos casos (OECD, 1993). Existe, no obstante, un coste indirecto de las PAMT, como son los efectos sustitución que éstas pueden generar, tal como se veía en epígrafes anteriores.

A modo de síntesis, cabe decir que existen distintos cauces a través de los cuales las PAMT pueden aumentar la eficiencia del mercado de trabajo global (Schmid *et al.*, 1996). Con todo, un efecto significativo de aquéllas sobre el nivel de empleo (esto es, un impacto neto positivo sobre éste) sólo parece viable si, previa o simultáneamente, se reducen o anulan las rigideces legales, fiscales o institucionales en él existentes, conclusión ésta apoyada en trabajos empíricos basados en modelos de búsqueda (*job-rationing models*) y otros de carácter estructural (Bellmann y Jackman, 1996).

IV. LAS PMT EN ESPAÑA. LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Las principales líneas de actuación referidas a nuestro país

no difieren, en la última década, de las practicadas por el resto de países comunitarios, equivaliendo su importe a un 3 por 100, más o menos, del PIB anual (cuadro n.º 2). Hemos de destacar, no obstante, tres grupos de novedades recientes: los cambios introducidos en la intermediación del mercado de trabajo; la reforma habida en la gama de incentivos al empleo, y el aumento sustancial en las actuaciones de formación profesional.

1. Intermediación

Entre las modificaciones registradas últimamente en este ámbito, cabe destacar las siguientes:

a) La creación de las empresas de trabajo temporal, en 1994 (2), respondió a la idea de facilitar una intermediación más

fluida en el mercado laboral, sobre todo en aquellos sectores (como construcción o servicios) que registran un importante volumen de tareas de carácter estacional o puntual. Su número se ha multiplicado en los últimos meses; son más de 400 ya las empresas de este tipo, y 900.000 los contratos de «puesta a disposición» realizados por ellas desde julio de 1994 hasta la fecha (MTAS, 1997). Los colectivos abarcados son muy diversos y de distinta cualificación, sobresaliendo los de informática, administración, secretariado, tareas de vigilancia, limpieza, oficios manuales diversos, etc. A tenor de estos datos, todo parece indicar que la tasa de penetración de estas empresas se sitúa, en estos momentos, en torno a los 2.000 contratos diarios, lo que representa la décima parte del total de contratos realizados en

nuestro país, dando idea de la importancia alcanzada por este segmento de intermediación.

b) Las agencias de colocación sin fines lucrativos fueron creadas en 1995 (3), en calidad de entidades colaboradoras del INEM. Para su actuación, se exige un convenio en el que se fijan sus términos: conexión de oferentes y demandantes de empleo, y el posible cargo de un determinado precio que cubra parcialmente el coste del servicio. En el caso de ampliar estas funciones, incluyendo mejoras en la prestación de servicios (planes personalizados de empleo, por ejemplo), las agencias pasan a integrar la red SIPE del INEM (ver a continuación) a cambio de ciertas subvenciones recibidas de este último. No existen límites de colectivos susceptibles de atención, siendo diversas las instituciones públicas o privadas

CUADRO N.º 2

MEDIDAS DE EMPLEO Y MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA: PRESUPUESTO
(Miles de millones de pesetas)

	1993	1994	1995
1. PAMT			
1.1. Fondos MTSS			
a) Fomento al empleo	—	153,6	166,5
— En sector privado:			
• Iniciativas locales	0,7	1,0	1,8
• Empleo autónomo	5,0	6,7	6,9
• Capitalización prestaciones	17,8	18,9	—
• Cooperativas y SAL	2,9	2,3	1,9
• Integración minusválidos	5,8	6,8	6,6
• Otros colectivos	—	—	—
— En sector público:	—	—	—
• Convenios INEM			
• PER			
b) Formación ocupacional	—	129,9	142,0
1.2. Fondos MEH ¹	—	—	—
1.3. Fondos FSE 1994-99	—	—	1.450,0
2. PPMT			
— Prestaciones por desempleo	—	1.979,1	2.020,8

Fuente: MTAS y UAFSE.

inscritas en el registro de este tipo de agencias: comunidades autónomas, corporaciones locales, colegios y asociaciones profesionales y ONG. La tendencia que se observa es hacia la especialización de actuaciones por colectivos o áreas geográficas, siendo 32 el número de agencias autorizadas (MTAS, 1997).

c) Los planes de servicios integrados para el empleo (SIPES), por su parte, constituyen un mecanismo de intermediación dirigido a la atención personalizada del demandante de empleo y a un acompañamiento en su actividad de búsqueda. Destinados a colectivos o áreas específicas, engloban planes concretos que tratan de integrar la participación de entidades públicas y privadas que actúan en el entorno local de los desempleados. Pueden asociarse a ellos entidades de todo tipo que suscriban un convenio con el INEM, en el que se incluye el establecimiento de servicios destinados a mejorar la empleabilidad de las personas: entrevistas, calificación profesional, programas personalizados de formación-empleo, asesoramiento, etc. Hasta la fecha, los promotores de estas entidades son de carácter muy diverso, si bien se concentran en corporaciones locales, colegios profesionales, y otras asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro.

d) En mayo de 1995, se elaboró un contrato-programa entre el MTSS y el INEM —incorporado en diciembre de ese mismo año al Programa plurianual de Empleo del Reino de España presentado al Consejo Europeo de Madrid— que incluye, como metas generales, la de elevar sustancialmente a medio plazo la tasa de penetración del INEM en el mercado de trabajo y la de potenciar los servicios de atención personalificada. Para ello, se establecen una serie de objetivos

cuantificados que incluyen fundamentalmente sondeos en empresas, potenciación del observatorio de empleo, ampliación de datos curriculares en las oficinas de empleo y mejoras en la sincronización informática de datos. A tenor de la información disponible, las cifras relativas a visitas y gestiones realizadas son elevadas, si bien no existe información suficiente que permita opinar sobre su eficacia o incidencia real (MTAS, 1997).

2. Promoción del empleo

a) Aunque los datos relativos a empleos vinculados a trabajos de carácter colectivo promovidos por las administraciones públicas ya no se publican desagregadamente, cabe señalar que la cifra de personas acogidas a este tipo de empleos, de carácter temporal en todos los casos, no es despreciable (para 1995, la cifra superó las 150.000 personas). Tampoco es factible determinar qué tipo de colectivos son finalmente receptores de estas actuaciones ni en qué condiciones económico-profesionales se llevan a cabo, pues se trata de actuaciones basadas en convenios del INEM con distintos organismos públicos de carácter regional o local, y su instrumentación se lleva a efecto en conexión con las oficinas de empleo.

b) En lo referente a otras iniciativas de empleo de carácter local, los proyectos aparecen muy dispersos, e incluidos habitualmente en acciones de gobiernos autonómicos y locales, no disponiéndose de información sistematizada sobre su composición, volumen presupuestario o de las ayudas, y requisitos establecidos para acceder a ellas en el caso de proyectos promovidos por agentes privados. En ocasiones, tales iniciativas tienen que

ver con los denominados «servicios de proximidad»: preparación de entornos urbanos, servicios a domicilio, mejora de vivienda, seguridad, transporte colectivo local, patrimonio cultural, gestión de residuos y recursos o protección de zonas naturales (Cachon *et al.*, 1997). Con ocupaciones habitualmente de media-baja cualificación, su incidencia potencial en la generación de empleo —al margen del carácter estratégico que alguno de estos servicios pueda tener— es modesta. Una simulación, recogida en la publicación citada y para programas de gasto público adicional centrados en servicios de atención a jubilados y niños, restauración de patrimonio histórico y recogida de residuos sólidos urbanos, señala que, con un gasto global en torno a los 125.000 millones de pesetas de 1994, proporcionaría un empleo adicional directo de unas 90.000 personas.

c) Las líneas de apoyo a la colocación existentes en nuestro país con cargo al Presupuesto del Estado, dirigidas a colectivos en desempleo y con tasas de empleabilidad inferiores a la media, aparecen esquematizadas en el cuadro n.º 3. Las medidas, que han sido muy variadas a lo largo de los últimos quince años (tanto en beneficiarios como en composición), se concentran, en los momentos previos a la reforma laboral de la primavera de 1997, en los jóvenes, perceptores de prestaciones —mayores de 45 años, desempleados de larga duración (más de un año) y al resto—, mujeres y discapacitados. Todas tratan de promover la colocación de estos colectivos mediante incentivos de distinta entidad (subvención y/o reducción de cuotas de seguridad social o tributaria) que, en el caso de contrataciones de carácter indefinido, son, lógicamente, de mayor cuantía.

CUADRO N.º 3

ESPAÑA: MEDIDAS DE FOMENTO A LA COLOCACIÓN

COLECTIVO OBJETIVO	Medida contemplada (contrato o formación)	Incentivos para el empleador
1. Jóvenes.....	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato (C.) Indefinido para sustituir a jubilados anticipadamente. • C. Prácticas 6-24 meses. • C. Indefinido por transformación de C. en prácticas. • C. Aprendizaje 6-36 meses. • C. Indef. < 25 y un año en paro. • C. Indef. 25-29 con poca experiencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción cuota seguridad social (S.S.) durante toda la vigencia del contrato. • Menor salario legal mínimo. • Subvención de 550.000 pesetas. • Menor salario legal mínimo. • Cuota mínima de S. S. • Subvención de 400.000 pesetas. • Subvención de 400.000 pesetas.
2. Perceptores de prestaciones:		
— Mayores 45 años.....	<ul style="list-style-type: none"> • Temporal 1-3 años. • Indefinido para parados > un año. • Acciones formación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción cuotas S. S. • Subvención 500.000 y reducción cuota S. S. • Prioridad.
— PLD (> un año)	<ul style="list-style-type: none"> • Interino para cubrir permisos de atención familiar. • Temporal 1-3 años. • Acciones formación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción cuotas S. S. • Reducción cuotas S. S. para empresas < 25. • Prioridad.
— Cualquier perceptor	<ul style="list-style-type: none"> • Indefinido para sustituir jubilados anticipadamente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción cuotas S. S. durante la vigencia del contrato (12 por 100).
3. Mujeres.....	<ul style="list-style-type: none"> • Indefinido para reincorporarse al mercado de trabajo. • Indefinido para ocupaciones donde tengan poco peso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Subvención de 500.000 pesetas. • Subvención de 500.000 pesetas.
4. Discapacitados	<ul style="list-style-type: none"> • Temporal 1-3 años. • Indefinido. • Indefinido en centro especial. • Indefinido. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción cuotas S. S. • Subvención 500.000 y reducción cuotas S. S. • Bonificación salarial. • Reducción de 800.000 ptas. cuota I. Sdades.
5. En general	<ul style="list-style-type: none"> • C. tiempo parcial temporal. • C. de relevo parcial hasta 3 años. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cotización s/horas y parcial en los cortos. • Reducción de costes salariales.

Fuente: Elaboración propia.

A tenor de los datos publicados (cuadro n.º 4), sólo en el caso de los contratos temporales (especialmente los de tiempo parcial destinados a cualquier trabajador y, en mucha menor cuantía, los de aprendizaje) las cifras de colocados son significativas. Por lo que respecta a las colocaciones por tiempo indefinido, los resultados son inapreciables, salvo los empleos, nuevamente, de carácter parcial. De todo ello se des-

prende, finalmente, la escasa efectividad de las medidas actualmente vigentes destinadas a facilitar el acceso al empleo de los distintos grupos-objetivo, lo que no obsta para que, bajo determinadas circunstancias, el impacto de éstas pueda ser aceptable (Sáez y Vera, 1988).

3. Actuaciones de formación

Las actuaciones de formación profesional (ocupacional y continua) han crecido notablemente en España durante los últimos años, especialmente entre las comunidades autónomas, coincidiendo con el comienzo del marco de apoyo comunitario 1994-1999. Las acciones incluyen el denominado Plan Nacional de Formación e Inserción Profesio-

CUADRO N.º 4

PERSONAS BENEFICIADAS DE LAS ACCIONES DE EMPLEO (Miles)

LÍNEAS DE ACTUACIÓN	REALIZACIONES			
	1993	1994	1995	1996
1. FOMENTO DEL EMPLEO				
• Contratos Indefinidos	43,8	51,8	154,2	150,1
— Minusválidos	5,8	8,5	3,9	4,8
— Jóvenes 25-29 años	1,9	2,3	2,1	1,6
— Mayores 45 años	4,7	8,0	7,6	6,9
— Mujeres	0,5	0,6	0,6	0,5
— Conversión C. prácticas	21,9	22,2	15,7	17,7
— Conversión C. formación	9,0	10,0	6,2	2,0
— Conversión de otros contratos	0,1	0,1	5,2	6,6
— Tiempo parcial	—	—	112,9	110,0
• Contratos temporales	1.294,4	1.463,6	1.443,7	1.826,6
— Temporal	544,8	266,5	56,8	44,3
— Relevo	1,6	0,2	0,2	0,2
— Prácticas	55,6	51,0	70,0	70,1
— Aprendizaje	55,1	209,0	179,1	184,6
— Tiempo parcial	635,9	935,4	1.128,7	1.516,2
— Otros	1,3	1,5	8,9	11,2
2. Formación profesional				
• Formación inicial:				
— Escuelas Taller/CO	15,5	13,5	12,7	—
• Formación ocupacional (FIP).....	196,0	124,5	139,3	—
— Jóvenes < 25	(54,3)	(44,6)	(56,6)	—
— DLD.....	(23,8)	(41,8)	(67,9)	—
— Otros.....	(117,9)	(38,1)	(14,8)	—
• Formación continua a ocupados (FORCEM).....	—	1.295,0	1.496,0 (*)	—
• Formación con ayuda FSE (*)	—	—	984,2	1.140,0
— Objetivo uno (parados especialmente)	—	—	(201,8)	—
— Objetivo dos	—	—	(1,9)	—
— Objetivo tres (parados especialmente)	—	—	(173,8)	—
— Objetivo cuatro (ocupados especialmente)	—	—	(589,7)	—
— Objetivo cinco	—	—	(17,0)	—

(*) Acciones cofinanciadas por el FSE. Parte de las acciones del INEM y de FORCEM se hallan aquí incluidas.

nal (plan FIP), gestionado fundamentalmente por el INEM, así como otras líneas promovidas por comunidades autónomas, entidades locales u organismos diversos, no integrados en dicho plan.

En el capítulo destinado a desempleados, el tipo de acciones resulta muy variado tanto en contenido como en duración. Su volumen alcanza cifras elevadas, llegando a las 500.000 personas-año; de esta cifra, tres cuartas partes aproximadamente se cofinancian a través del Fondo Social Europeo. El hecho de que, además de la variedad de cursos impartidos, existan notables diferencias en lo relativo a la entidad promotora o ejecutora de las acciones —organismos oficiales centrales o autonómicos, entidades colaboradoras del INEM y otros promotores privados— hace que las acciones registren una gran variedad en cuanto al grado de ajuste a las necesidades del mercado de trabajo o el nivel de calidad de los cursos.

No existen evaluaciones del impacto de tales acciones sobre los colectivos de beneficiarios o el mercado de trabajo en general; pero la experiencia habida en otros países que analizábamos en un epígrafe anterior permite aplicar al caso español parte de las conclusiones allí encontradas sobre la eficacia de este tipo de formación. Complementariamente, se dispone también de algún tipo de indicador en nuestro caso (cuadro n.º 5): la tasa de colocación de los ex-alumnos ascendía, un año después del curso, a un 35 por 100 del total de quienes habían recibido formación —estimación efectuada en 1993-1994, años poco favorables en términos de generación de empleo—, lo que indicaba un «peso muerto» elevado y superior al de otros países de nuestro entorno (4).

CUADRO N.º 5

**TASA DE COLOCACIÓN DE LOS PARTICIPANTES EN ACCIONES
FORMATIVAS Y TASA DIFERENCIAL
SOBRE COLECTIVOS DE NO PARTICIPANTES (*)**

TIPO DE COLECTIVO	Tasas
1. TASA DE COLOCACIÓN AGREGADA	35,0
2. TASAS DIFERENCIALES:	
2.1. Conjunto	
• Global	+ 13,1
• Hombres	+ 12,3
• Mujeres	+ 14,1
2.2. POR EDADES	
• Menos de 25 años	+ 17,3
• Entre 25 y 45 años	+ 9,7
• Más de 45 años	+ 13,5
2.3. POR NIVEL EDUCATIVO	
• Estudios primarios	+ 7,8
• EGB, FPI	+ 16,6
• BUB, FPII	+ 13,9
• Universitario de primer ciclo	+ 9,1
• Universitario de segundo ciclo	+ 7,9

(*) Grupo de control.
Fuente: FGUAM (1995).

El contraste con un grupo de control diseñado *ad-hoc* (FGUAM, 1995) revelaba, no obstante, que el diferencial de colocación de los receptores de formación era positivo y rondaba, para el conjunto, los 13 puntos porcentuales sobre las personas que no habían asistido a ningún curso de formación, siendo algo más elevado en el caso de los menores de 25 años, por un lado, y en el de quienes tenían estudios previos de formación profesional (cuadro n.º 5). Esta diferencia sugiere la conveniencia de seleccionar fuertemente las acciones en la dirección que antes comentábamos, y de planificar adecuadamente su contenido. En caso contrario, el diferencial no justifica actuaciones masivas e indiscriminadas por el elevado coste de oportunidad que suponen.

En lo que respecta a la formación continua, la dificultad de

efectuar evaluaciones rigurosas —lo que exige habitualmente un análisis de casos— no permite tampoco efectuar afirmaciones sobre el efecto que vienen teniendo en nuestro país. Resulta positiva, no obstante, la expansión que han tenido entre las empresas —y sobre todo entre las PYME—, dada la precaria situación de partida de hace tan sólo unos pocos años. Con todo, la gran variedad de acciones realizadas —en planes individuales o colectivos— exigiría acentuar el tipo de requisitos exigidos a priori para la aprobación de acciones por parte de FORCEM, pues se mezclan a menudo criterios extra-técnicos en la aprobación de los mismos.

CUADRO N.º 6

**«ACUERDO INTERCONFEDERAL PARA LA ESTABILIDAD DEL EMPLEO» DE ABRIL DE 1997
(CEOE, CEPYME, CC.OO., UGT)**

<i>Objetivos y grupos receptores</i>	<i>Medidas y ámbito de referencia</i>	<i>Contenido básico del cambio</i>
A) REGULACIÓN LABORAL GENERAL		
1. Favorecer la flexibilidad externa		
* Ciertos tipos de mano de obra.....	• Contrato (C.) Indefinido (ver abajo).	• Reducción coste del despido (ver abajo).
* Todo tipo de mano de obra.....	• C. Obra, eventual y lanzamiento nueva actividad.	• Petición de supresión.
* Todo tipo de mano de obra.....	• Extinción contractual.	• Propuesta modificación causas objetivas.
2. Favorecer la flexibilidad interna		
* Todo tipo de mano de obra.....	• C. Tiempo parcial.	• Petición de mejoras en incentivos y en ámbito de aplicación.
	• C. Fijo/Discontinuo.	
	• C. Relevo.	
* Todo tipo de mano de obra.....	• Tiempo de trabajo.	• Propuesta de estudio.
3. Reducir costes laborales		
* Ciertos colectivos.....	• Costes laborales no salariales.	• Propuesta reducción cuotas S.S. (v. abajo).
4. Enriquecer la negociación colectiva		
* Conjunto asalariados.....	• Ámbito funcional, sectorial, salarial, movilidad...).	• Propuestas varias de modificación de la normativa actual.
B) POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO:		
1. Mejorar la intermediación en el mercado de trabajo		
* Todo tipo de mano de obra.....	• Propuesta de reforma empresas de trabajo temporal.	• Propuesta de clarificación de la normativa.
2. Mejorar la formación		
* Jóvenes.....	• F. de inserción.	• Ver abajo.
3. Fomentar el empleo de colectivos		
3.1. Sin experiencia laboral		
* Jóvenes sin titulación de 16-21 años.....	• C. Formación 6-24 meses.	• Menor salario respecto mercado.
	• Sustituye al C. aprendizaje.	• Propuesta reducción cuota S. S.
		• Propuesta de mejora del tipo de formación.
		• Propuesta de mejora de protección social.
* Minusválidos sin titulación.....	• Igual que el anterior.	• Igual que anterior.
* Jóvenes titulados en últimos 4 años.....	• C. Prácticas (sin modificación).	• Sin modificación.
* Jóvenes que están con contratos en prácticas o formación.....	• Propuesta de C. indefinido.	• Propuesta de incentivos económicos a la transform. contrato.
3.2. Desempleados		
* Jóvenes 18-29 años.....	• C. Indefinido.	• Reducción coste despido.
* DLD(más de un año).....	• C. Indefinido.	• Limitación aplicación con precedentes de despidos.
* Mayores 45 años.....	• C. Indefinido.	
* Minusválidos.....	• C. Indefinido.	
3.3. Trabajadores con contrato no fijo.....		
	• Propuesta para C. fijo.	• Propuesta de incentivos.

Fuente: Elaboración propia.

V. LA «NUEVA REFORMA LABORAL»

El cuadro n.º 6 recoge los principales aspectos del «Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo», suscrito por CEOE, CEPYME, CC.OO. y UGT en el mes de abril de 1997, que es la base de los dos decretos-leyes del pasado mes de mayo. Allí se contemplan diversas propuestas para su correspondiente tratamiento legal, tanto referidas a la regulación general laboral (cambios en determinadas figuras contractuales, modificaciones en la definición de las causas de despido, reducción de cuotas sociales y nuevos planteamientos en el marco de la negociación colectiva) como a las PAMT: determinación para ciertos colectivos de costes de despido menores, combinadas con contratos de carácter indefinido con el propósito de incentivar su utilización en detrimento de las figuras de contratación temporal, de masiva aplicación durante los últimos trece años en nuestro país.

La evaluación de estas propuestas se limita aquí a aspectos que tienen que ver, directa o indirectamente, con los puntos tratados en el artículo. De entrada, el acuerdo introduce factores de interés de cara a una utilización más eficiente del trabajo en la empresa, por cuanto permite a ésta contar con una mano de obra más estable —beneficioso a largo plazo en términos de productividad— y, paralelamente, disponer de un margen de maniobra mayor en caso de requerirse ajustes de plantilla ante cambios económicos. Ello se traduce, en síntesis, en una reducción de golpe en el coste fijo de la mano de obra y, por tanto, posiblemente, en un incremento en la elasticidad de demanda de trabajo respecto al PIB.

Este aspecto, sin embargo, ha de matizarse. Para alcanzar un aumento de elasticidad, los efectos futuros de la reforma han de ser «descontados», lo que exige una labor de información amplia sobre la normativa legal. La reducción en la parte fija del coste laboral —indemnización por despido—, sin embargo, aunque no sea insignificante (un 25 por 100 aproximadamente para un empleado con 10 años de antigüedad), puede no compensar la tasa de incertidumbre que perdure sobre las resoluciones laborales judiciales, que tardará bastante tiempo en verse mitigada, aunque la aplicación de causas objetivas de extinción del contrato laboral aparezca ahora teóricamente más operativa con el nuevo decreto-ley. Este punto es importante; no obstante, la nueva redacción de la vía más «prometedora» en el plano judicial, como es la de exigencias competitivas o de demanda para el buen funcionamiento de la empresa, no garantiza que las decisiones judiciales vayan a cambiar repentinamente el panorama respecto al pasado.

La reforma laboral tiene, por otro lado, un valor indudable al admitir un cierto intercambio entre el grado de estabilidad del empleo y la indemnización por despido. Se gana en estabilidad general de contratación —es de esperar una reducción paulatina en el uso de los contratos temporales— a costa de admitir una rebaja en la indemnización por despido. Ese intercambio tampoco es fácil que juegue por igual en todos los segmentos, pues muchas empresas seguirán utilizando la vía menos compleja para ellas, mientras no consideren más claro el horizonte contractual en todas sus fases.

Por todas estas razones, no cabe esperar a medio plazo un efecto neto global significativo

sobre el nivel de empleo. Otra cuestión es la de los colectivos objeto de selección en la propuesta: *a)* jóvenes sin experiencia laboral; *b)* desempleados de 18-29 años, de larga duración y mayores de 45 años, y *c)* minusválidos. Es, lógicamente, sobre estos colectivos sobre los que se centrarán las contrataciones a corto plazo, teniendo en cuenta además los incentivos adicionales establecidos en la reforma.

En este contexto, el único colectivo que queda fuera es el de quienes teniendo 30-45 años no lleven un año en paro. No hay duda de que el efecto de sustitución estudiado en epígrafes anteriores operará en contra de este colectivo de mantenerse la propuesta en los términos del acuerdo. Teniendo esto presente, parece más lógico que se hubiera incluido la reducción del coste de despido con carácter universal, y limitar la aplicación de incentivos —bajo la forma de subvenciones o reducción de cuotas sociales— a los desempleados de larga duración y, dentro de éstos, a los de mayor edad, aparte de los discapacitados. Entre los incentivos a considerar, la utilización de los derechos de prestación por el trabajador como bono-subvención podría ser una vía atractiva a tenor de experiencias comparadas.

Queda, sin embargo, una larga serie de dudas que sólo la realidad irá despejando. Un elemento muy importante es el de la evolución general de los salarios, ligada a las estrategias de negociación colectiva. Porque un aumento relevante de la elasticidad citada habrá de darse, a largo plazo, vía expansión de actividades intensivas en mano de obra (servicios en general) y de lento avance en la productividad del trabajo, al menos durante unos pocos años. Tales actividades no

soportan costes salariales elevados si quiere hacerse viable el desarrollo de una demanda fuerte y sostenida de ellas a lo largo del tiempo, tal como sugiere la evidencia en otros países industrializados.

Es igualmente sustancial el capítulo de la formación, con especial atención al factor calidad en la producción. Está por ver si en los convenios colectivos de empresa se irá incluyendo, a un ritmo adecuado y de manera realista, la adaptación profesional de los trabajadores como elemento de trueque frente a mejoras salariales o de otra índole; por ejemplo, a efectos de que esos avances en la cualificación faciliten la competitividad de la empresa, por un lado, y la estabilidad del trabajador en el empleo, por otro. Elementos todos ellos que sólo podrán impulsarse en un clima social de creciente racionalidad en el ámbito de la empresa y de mayor nivel de desagregación en la negociación colectiva.

En lo que respecta a esta última, la reforma laboral basada en el Acuerdo Interconfederal encierra avances en la actitud favorable hacia el futuro mostrada por las partes para entrar en temas que venían siendo delicados hasta ahora. Falta por ver de nuevo aquí si ello se traducirá en un proceso de creciente descentralización de convenios (acercamiento a la realidad individual de la empresa), aunque se mantenga una dosis razonable de coordinación a nivel superior. Claro que esto no sólo depende de las cúpulas absolutas de las organizaciones empresariales y sindicales, sino también de las estrategias y comportamientos llevados a cabo por sus órganos sectoriales y provinciales en el ámbito de la negociación.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. No hay grandes cambios en la PMT en Europa desde los años setenta; las modificaciones han consistido más bien en ajustes parciales, combinaciones de medidas o la extensión de las líneas de actuación a nuevos colectivos o situaciones. Como innovación a destacar, aparece la de conectar los incentivos al empleo a necesidades emergentes o hacia nuevas actividades o iniciativas. Otros cambios significativos han consistido en la profundización del esquema de incentivos dirigidos a empujar a la vuelta al trabajo a los perceptores de prestaciones por desempleo y en adaptar los servicios destinados a éstos.

2. El lado pasivo de la PMT se critica fuertemente como demasiado generoso. Pero la evidencia sobre un amplio paquete de programas de medidas activas no es concluyente, tal como se ha puesto de manifiesto en apartados anteriores. Desarrollados en gran escala, los programas de PAMT tienen una eficacia marginal decreciente, pues se aplican fuera de su área normal y son propensos a favorecer efectos adversos sobre el mercado de trabajo. Con esta idea en mente, los países europeos, en general, están procediendo a reequilibrar la composición de las PMT, aumentando las políticas activas basándose en la racionalización de las pasivas.

3. La racionalización de los servicios de empleo responde a dos líneas de actuación, a veces contrapuestas: distribución de responsabilidades entre el sector público y el privado, y tendencia a la centralización y coordinación integrada de actuaciones. De todas formas, la propensión hacia una mayor participación de

los agentes sociales, en el caso de las agencias públicas o de apoyo público, es general. En el caso de los desaventajados, se subrayan los aspectos preventivos para evitar procesos de histéresis; la realización de esfuerzos en los primeros tramos del desempleo viene resultando crucial.

4. Por lo que a España se refiere, el peso de las medidas pasivas dentro de las PMT es comparativamente más alto, lo que sugiere la conveniencia de proceder a su reestructuración en un plazo de tiempo razonable. Podría acentuarse este proceso mediante fórmulas ya ensayadas en otros países, tales como la conversión de la prestación por desempleo en bonos para que los desempleados «compren» su puesto de trabajo en la empresa, haciendo depender su cuantía del tiempo que lleve la persona en esa situación, o bien vía la aceptación obligatoria y efectiva de empleos razonables por aquéllos sin la connivencia actual de empresas y representantes laborales.

5. Respecto al mantenimiento o extensión de los programas de atención a colectivos de difícil empleo, hay que insistir en la necesidad de potenciar la sincronización de medidas. Aunque el INEM cubre distintas líneas de atención a los desempleados, existe todavía un margen de maniobra considerable para mejorar la combinación secuencial y ordenada de éstas. Es preferible limitarse a programas modestos en número de participantes que establecer metas elevadas e indiscriminadas.

6. Entrevistas periódicas de orientación a los desempleados y su inclusión en programas concretos sería lo ideal. Pero, aceptando que no es factible la generalización de programas in-

tegrados, tales actuaciones de asistencia individualizada al trabajador tendrían que recibir más atención presupuestaria que hasta la fecha.

7. Nuestros servicios de empleo —se mantenga o no el esquema territorial actual del INEM— han de enfocarse de manera decidida hacia la prestación de servicios con una oferta adaptada a las prioridades de las empresas o grupos objetivo. Al margen de los servicios de empleo privados, que actuarán, lógicamente, en términos de precio, los de carácter público o subvencionados han de ser más ambiciosos a escala local. A efectos de evitar una escalada presupuestaria, podría incrementarse la autonomía de los centros locales en la gestión de fondos.

8. La evidencia sobre la contribución de las nuevas iniciativas de empleo a la expansión de este último no permite todavía extraer conclusiones claras: no hay información suficiente de la evaluación llevada a cabo sobre los aspectos identificados como relevantes (agentes de desarrollo, animación, asesoramiento, financiación en la fase inicial o posterior, estrategias de gestión, etcétera). Las políticas a promover apuntan, no obstante, la conveniencia de que autoridades nacionales o regionales, asociaciones empresariales y otros entes locales participen activamente promoviendo acuerdos, y usándolos para la creación de actividades y empleos que satisfagan necesidades insatisfechas.

9. En el ámbito de la formación, los últimos años han sido testigos de una explosión en las cifras de cursos ofertados y de participantes. Ello se ha debido, en buena medida, a la puesta en marcha del Plan FIP y a la aportación de recursos procedente

del FSE, tal como hemos apuntado. Debería limitarse la actuación destinada a desempleados por el elevado peso muerto que ésta conlleva. Los criterios de reducción habrían de pasar tanto por la lista de entidades colaboradoras —con una oferta de contenidos inadecuada u obsoleta en ciertos casos— como por la de alumnos asistentes. De todas formas, es casi acuciante la necesidad de extender el análisis económico de los efectos de estas actuaciones sobre el mercado de trabajo.

10. En ocasiones, los promotores de formación, tanto ocupacional como continua, son entidades o asociaciones —públicas o de los agentes sociales— que no planifican adecuadamente las acciones programadas, y que no hacen un seguimiento efectivo de sus resultados finales. La permisividad mostrada hacia algunas de estas instituciones en términos de concentración de fondos y de acciones debería cambiarse, convenciéndolas del elevado coste de oportunidad en que se está incurriendo.

11. A efectos de no repetir las experiencias vividas en España en años pasados, ha de evitarse cambiar las medidas de promoción de empleo a menudo. El establecimiento de actuaciones de base plurianual —lo que es válido tanto para las políticas llevadas a cabo por la Administración central como por las distintas comunidades autónomas— podría resultar muy beneficioso. Ello aseguraría la estabilidad de los programas y su eficacia durante un tiempo razonable. La creación, sin embargo, de programas a largo plazo y difíciles de manejar es algo en lo que tampoco ha de caerse.

12. Finalmente, y aun siendo conscientes de la necesidad de reequilibrar la composición de

medidas activas y pasivas, hemos de admitir que si queremos desarrollar más las primeras, sólo será posible hacerlo ligando esfuerzos de mantenimiento de rentas y de colocación. En una situación de desempleo como la actual, es poco factible sustituir sin más las pasivas por las activas; cabe, en todo caso, intensificar la coordinación de ambos tipos de actuaciones, tal como se viene comentando.

NOTAS

(1) El nivel de colocaciones es realmente función del número de quienes buscan un empleo y del de vacantes. En situaciones con alto volumen de desempleo o de fuerte crecimiento, la tasa de ajuste se acercaría, lógicamente, a la unidad; de ahí que un indicador más riguroso sea el tipo de desplazamiento registrado por la curva de Beveridge, que relaciona la tasa de cobertura de vacantes por período con la tasa de desempleo vigente. Su acercamiento hacia el origen de coordenadas significaría una mejora del ajuste, y su alejamiento equivaldría a lo contrario. La coexistencia de vacantes no cubiertas y de desempleados en busca de empleo no implica necesariamente un desajuste (*mis-match*) del mercado. Sólo cuando se excede la tasa friccional —la correspondiente al tiempo necesario para acoplar técnicamente ofertas y demandas— podemos hablar de ese fenómeno.

(2) RD 4/1995, que regula las empresas de carácter temporal, y por el que se desarrolla la Ley 14/1994 de su creación.

(3) RD 735/1995, por el que se regulan las agencias de colocación sin ánimos lucrativos y los servicios integrados para el empleo.

(4) El INEM, en su «Observatorio ocupacional» (INEM, 1996), proporciona datos sobre tasas de inserción que sitúan a éstas en torno a un 75 por 100 de beneficiarios para los cursos del ejercicio 1994. El hecho de no explicitarse suficientemente los criterios de elaboración de dichas tasas aconseja, no obstante, tomar los datos con cierta cautela.

BIBLIOGRAFÍA

AUDRETSCH, D., y FRITSCH, M. (1994), «The geography of firm births in Germany», en *Regional Studies*, 28 (4), págs. 359-365.

BELLMANN, L., y JACKMAN, R. (1996), «Aggregate impact analysis», en SCHMID, G. *et al.* (1996), cap. 5.

CACHON, L.; COLLADO, J. C., y MARTINEZ, I. (1997), «Los nuevos yacimientos de empleo en España: una perspectiva general», en *Economistas. España 1996, un Balance*, Colegio de Economistas de Madrid.

- CALMFORS, L. (1994), «Active labour market policy and unemployment-A framework for the analysis of crucial design features», *OECD Economic Studies*, 22-7-47, París.
- CALMFORS, L., y H. LANG (1995), «Macroeconomic effects of active labour market programmes in a union wage-setting model», *Economic Journal*, 105.
- CEC (1995), *Employment in Europe*, Directorate General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Commission of the European Communities.
- COUCH, K. (1992), «New evidence on the long-term effects of employment training programs», *Journal of Labour Economics*, volumen 10, n.º 4, University of Chicago.
- DUNNE, P., y ELIAS, P. (1986), «Jobs after TOPS: An analysis of survey data from the training opportunities scheme». *Report of the Warwick-Institute for Employment Research*, University of Warwick.
- ERHEL, C.; GAUTIE, J.; GAZIER, B., y MOREL, S. (1996), «Job opportunities for the hard-to-place», en SCHMID, G.; O'REILLY, J., y SCHOMANN, K. (1996), cap. 9.
- FGUAM (1995). *Ex-post evaluation of training actions co-financed by the European Social Fund. Spain*, UNAE (Unidad para el Análisis y Evaluación de la Formación), Fundación General de la UAM.
- GAUTIE, J.; GAZIER, B., y SILVERA, R. (eds.) (1994), *Les subventions à l'emploi: analyse et expériences européennes*, París, La Documentation Française.
- GRUBB, D. (1994), «Direct and indirect effects of active labour market policies in OECD countries», en BARREL (ed.), *The UK labour market. Comparative aspects and institutional developments*, Cambridge University Press, Londres, caps. 1 a 3.
- INEM (1996), «Observatorio ocupacional. Resumen de datos», Madrid.
- JACKMAN, R.; PISSARIDES, C., y SAVOURI, S. (1990), «Labour market policies and unemployment in OECD», en *Economic Policy*, octubre.
- LAYARD (1991), *Unemployment*, Oxford University Press.
- MTAS (1997), «Observatorio. Programa de empleo de España. Seguimiento Esen-Madrid», Secretaría General de Empleo, febrero-marzo.
- MISEP (varios años), «Informes básicos de política de empleo en Europa», distintos países, Comisión de las Comunidades Europeas.
- NICAISE, I. (1995), «Groupes faibles face au marché du travail: Point de mire du Fonds Social Européen», *Papers of the Hoger Institute voor de arbeid*, Katholieke Universiteit Leuven, Lovaina.
- OECD (1992), *National programmes in support of local initiatives: Contents and evaluation*, París.
- (1993), *Employment Outlook*, París.
- (1994), *The OECD jobs study. Evidence and explanations*. Part I and II, París.
- (1995), *The OECD jobs study. Evidence and explanations. Implementing the strategy*, París.
- PAYNE, J. (1990), «Adult off-the-job skills training: An evaluation study», en *Policy Studies*, Institute-Training Agency, Sheffield, Reino Unido.
- REYNOLDS, P.; STOREY, D., y WESTHEAD, P. (1994), «Cross-national comparisons of the variation in new firm formation rates», *Regional Studies*, 28 (4), págs. 443-456.
- SÁEZ, F. (1996), «V.T. and labour market», *Reports on the overall employment strategy*, Experts Group DG V.A., European Commission.
- SÁEZ, F., y TOLEDO, M. (1995), «Education, labour market and employment policy: Empirical evidence and implications». *Papers for EALE Seventh Annual Conference*, Lyon.
- SÁEZ, F., y VERA, J. (1988), «Programas de fomento y reasignación del empleo», en *Economía y Sociología del Trabajo*, números 1 y 2.
- SCHMID, G. (1982), «Public finance measures to generate employment for hard-to-place people: employer wage subsidies or public employment programmes?», en HAVEMAN, R. (ed.), *Public finance and public employment*, Detroit, Wayne State University Press, pág. 189.
- SCHMID, G.; O'REILLY, J., y SCHOMANN, K. (1996), *International handbook of labour market policy and evaluation*, Edward Elgar PL, Cheltenham, Reino Unido.
- STEEDMAN, H., y WAGNER, K. (1987), «A second look at the productivity, machinery and skills in Britain and Germany», en *NIER*, noviembre.
- STHOR, W. (1990), *Global challenge and local response*, Ed. Mansell, Londres.
- STREEK, W. (1992), «Flexibility and equity: An european example», en BELOUS R. et al. (comps.), *European and american labour markets: Different models and different results*, Washington National Planning Associations.
- WALWEI, U. (1996), «Improving job-matching through placement services», en SCHMID, G.; O'REILLY, J., y SCHOMANN, K. (1996), *International handbook of labour market policy and evaluation*, Edward Elgar PL, Cheltenham, Reino Unido, cap. 13.

Resumen

Este artículo presenta una síntesis de las denominadas «políticas activas del mercado de trabajo» que se vienen aplicando en los países de la UE y en España. Estas políticas, que constituyen una segunda línea de actuación dentro de la política de empleo en general, ofrecen resultados dispares según unos u otros casos, dependiendo su éxito, en buena medida, de que se haya hecho o no una definición rigurosa a priori de los colectivos a quienes se dirigen, así como de la calidad de su diseño y ejecución. Si bien se ha avanzado en estos últimos años en el terreno de la evaluación de sus efectos sobre el mercado de trabajo, queda un largo camino por recorrer.

Palabras clave: empleo, políticas, evaluación, España, Unión Europea.

Abstract

This paper summarises the so called «active policies of the labour market» which are being implemented in the EU countries and in Spain. These policies, which make up a second line of action within the general employment policy, obtain different results in each case, their success depending to a great extent on whether a rigorous definition of the target group has been previously established, as well as on the quality of their design and implementation. Although, in the last years, there has been a move forward on the assessment of their effects on the labour market, there is still a long way to go.

Key words: employment, policies, assessment, Spain, European Union.

JEL classification: J68, J23